ANDMEKAITSE INSPEKTSIOON

VAIDEOTSUS
ja
ETTEKIRJUTUS-HOIATUS
avaliku teabe asjas nr. 2.1-3/22/2536

Vaideotsuse ja ettekirjutuse tegija	Andmekaitse Inspektsiooni jurist Elve Adamson
Vaideotsuse ja ettekirjutuse tegemise aeg ja koht	14.11.2022 Tallinnas
Vaide esitamise aeg	25.09.2022
Teabevaldaja	Terviseamet aadress: Paldiski mnt 81, 10614 Tallinn e-posti aadress: info@terviseamet.ee
Teabevaldaja vastutava isik	peadirektor
Vaide esitaja (teabenõudja)	Eraisik e-posti aadress: xxxx.xxxxxxxx@gmail.com

RESOLUTSIOON:
avaliku teabe seaduse (AvTS) § 45 lg 1 punkti 1, § 51 lõike 1 punkti 4, haldusmenetluse seaduse (HMS) § 85 punkti 2 ja Vabariigi Valitsuse seaduse § 75^1 lg 3 alusel

1) teen vaideotsuse rahuldada vaie
Kuna Terviseameti vastused vaide esitajale ja inspektsioonile on vastuolulised, siis ei ole arusaadav, kas kuni 2019. aastani kasutusel olnud dokumendihaldussüsteemist ei ole vaide esitaja poolt soovitud dokumente sarja põhise otsinguga võimalik leida või on otsing lihtsalt aeglane. Sellest tulenevalt:
2) teen teabevaldajale täitmiseks kohustusliku ettekirjutuse:

a) **Terviseametil vaadata uuesti läbi vaide esitaja 09.08.2022 teabenõue ning väljastada soovitud teave kui dokumendid on otsinguga leitavad (vajadusel on võimalik teabenõude täitmise tähtaega pikendada kuni 15 tööpäevani).**
b) **Juhul, kui Terviseamet keeldub jätkuvalt teabenõude täitmisest suure mahu tõttu, siis selgitada, kas enne 2019. aastat kasutusel olnud dokumendihaldussüsteem ei võimalda teha sarjaotsingut ning milles suur maht seisneb, sh milliseid toiminguid tuleb teha soovitud dokumentide leidmiseks**.

3) määran ettekirjutuse täitmise tähtajaks 22. november 2022.

AvTS § 52 kohaselt peab teabevaldaja ettekirjutuse saamisest alates viie tööpäeva jooksul võtma kasutusele abinõud ettekirjutuse täitmiseks ja teatama sellest Andmekaitse Inspektsioonile.

VAIDLUSTAMISVIIDE:
Kuivõrd käesoleva otsusega vaie rahuldati, saab **vaide esitaja** 30 päeva jooksul pöörduda halduskohtusse üksnes juhul, kui Andmekaitse Inspektsioon rikkus menetlemisel vaide esitaja õigusi muul viisil.
Riigiasutus saab käesoleva haldusakti vaidlustada vaidega Andmekaitse Inspektsiooni peadirektorile.

Ettekirjutuse vaidlustamine ei peata selle täitmise kohustust ega täitmiseks vajalike abinõude rakendamist.

HOIATUS:
Kui teabevaldaja jätab Andmekaitse Inspektsiooni ettekirjutuse täitmata, võib Andmekaitse Inspektsioon pöörduda teabevaldaja kõrgemalseisva asutuse, isiku või kogu poole teenistusliku järelevalve korraldamiseks või ametniku suhtes distsiplinaarmenetluse algatamiseks. (AvTS § 10 lõiked 1 ja 4, § 53 lõige 1).

FAKTILISED ASJAOLUD:
1. 09.08.2022 esitas vaide esitaja Terviseametile teabenõude milles palus väljastada andmed Terviseameti poolt Tallinna Kiirabis menetletud kaebuste tulemustest (menetlemise lõpetamise teade või muu dokument, kust on võimalik aru saada kaebuse sisu ja tulemus, milleni menetluse käigus jõuti) tagasiulatuvalt alates viimasest kaebusest kümne aasta kohta.
2. 16.08.2022 keeldus Terviseamet teabenõude täitmisest suure mahu tõttu.
3. 17.08.2022 esitas vaide esitaja Terviseametile oma vastuargumendid teabenõude täitmisest keeldumise osas.
4. 23.09.2022 teatas Terviseamet, et jääb oma 16.08.2022 teabenõude vastuses esitatud seisukohtade juurde.
5. Kuna vaide esitaja sellega ei nõustunud, siis esitas vaide esitaja 25.09.2022 Andmekaitse Inspektsioonile Terviseameti poolt teabenõude täitmisest keeldumise peale vaide.

VAIDE ESITAJA NÕUE JA PÕHJENDUSED:

Pöördusin 9. augustil 2022 teabenõudega Terviseameti poole, milles palusin väljastada andmed Terviseameti poolt Tallinna Kiirabis menetletud kaebuste tulemustest (menetlemise lõpetamise teade või muu dokument, kust on võimalik aru saada kaebuse sisu ja tulemus, milleni menetluse käigus jõuti) tagasiulatuvalt alates viimasest kaebusest kümne aasta kohta. Terviseamet keeldus teabenõude täitmisest, millele esitasin oma vastuargumendid. 23.09.2022 sain lõpliku keeldumise viitega AvTS § 23 lg 2 p 3 -le.

Mulle teadaolevalt on küsitavad andmed Terviseameti dokumendihaldussüsteemist lihtsalt leitavad ja keeldumine ei ole põhjendatud. Tekkis kahtlus, et probleem on ametniku puudulikus digipädevuses, kuid peale lisaküsimusi langes ka see võimalus ära. Kuna Terviseameti põhimäärusest tulenevalt on ameti üheks põhiülesandeks järelevalve tegemine, siis ei saa tõsiselt võtta väidet, et puudub ülevaade, kui palju menetlusi on toimunud Tallinna Kiirabis (vt lisatud dokumente). Küll on teada on, et viimase 10 aasta jooksul pole menetluste tulemusel ühtegi ettekirjutust tehtud. § 9. Ameti tegevus põhiülesannete täitmiseks 4) teeb oma

tegevusvaldkonnas järelevalvet; 5) lahendab oma tegevusvaldkonnas isikute avaldusi ja taotlusi; § 11. Osakonnad (131) Tervishoiukorralduse ja toimepidevuse osakonna põhiülesanneteks on: 3) tervishoiuteenuste kvaliteedi seire ja analüüs; Vaidega seotud dokumendid ja kirjavahetus on edastatud AKI e-posti aadressile info@aki.ee

Olemasolevatest avalikest andmetest saab oletada, et Tallinna Kiirabi kaebusi menetledes on tehtud menetlus- ja kaalutlusvigu. Kuna Tallinna Kiirabi teenindab aastas ca 100 000 patsienti, siis on asjaolude selgitamine oluline avalik huvi. Avaliku teabe varjamine Terviseameti poolt kahjustab hetkel patsientide huve ja kaitseb konkreetse tervishoiuteenuse osutaja huve. Kuna minu Tallinna Kiirabi vastu esitatud kaebuse puhul on Terviseamet teinud olulisi menetlus- ja kaalutlusvigu, siis vajan nõutavat teavet ka selles osas selguse saamiseks. Kui Tallinna Kiirabi kaebuste menetlemisel ilmneb sarnane muster, siis on Terviseametil keeruline vastu vaielda, et menetlusi on läbi viidud korrektselt.

Vaide esita palub Andmekaitse Inspektsiooni kohustada teabenõuet *täitmist viisil, et kaitstud oleks kaebuste esitajate eraelu. Kui on selge, milline on teabe maht, siis olen valmis teabevaldajaga läbi rääkima teabe mahu ja edastamise tähtaja osas selliselt, et takistatud ei oleks Terviseametile pandud avalike ülesannete täitmine.*

TEABEVALDAJA PÕHJENDUSED:

Vastuseks Teie järelepärimises toodud küsimustele esitame järgnevad vastused ja kommentaarid:

1. *Millises sarjas registreeritakse kaebuste alusel algatatud menetlused (täpsemalt kiirabi teenust puudutavad kaebused, mida vaide esitaja oma teabenõudes soovis)*

Kaebuste järgselt algatatud menetlused registreeritakse sarjas 12.6 „Tervishoiuteenuste osutajatele sätestatud nõuete täitmise valdkonna järelevalveobjekti toimik“. Kiirabi teemat puudutavaid kaebusi, mille suhtes algatatakse menetlus, eraldi sarjas ei registreerita.
Terviseametis (edaspidi TA) registreeritakse kaebused olenevalt sisust järgnevatesse sarjadesse: 5-6 Eriliigilisi isikuandmeid sisaldavad teabenõuded, selgitustaotlused, märgukirjad (sh avaldused, kaebused, taotlused jm pöördumised);
5-7 Teabenõuded, selgitustaotlused, märgukirjad (sh avaldused, kaebused, taotlused jm pöördumised);
6.1-10 Tervishoiuteenuste alane kirjavahetus (sh kodanike pöördumised);
6.2-1 Kiirabiteenuse osutamisega seotud kirjavahetus.

Järelevalvemenetluse alustamisel asutuse suhtes tõstetakse materjalid ümber sarja 12.6 „Tervishoiuteenuste osutajatele sätestatud nõuete täitmise valdkonna järelevalveobjekti toimik“ (Tallinna Kiirabi kohta eraldi toimikut ei ole).

Kaebustega mitteseotud ühekordsed dokumendid on sarjas 5-8 Järelevalvedokumentatsioon.

2. *Kui palju on Tallinna Kiirabi suhtes kaebuste alusel algatatud menetlusi 2022 ja 2021 aastal*

2021. aastal algatati Tallinna Kiirabi suhtes üks järelevalvemenetlus ja 2022.aastal on algatatud kaks järelevalvemenetlust.

Siinkohal rõhutame, et mitte iga kaebuse järgselt ei algatata järelevalvemenetlust. TA kui järelevalveorgani eesmärgiks on otsustada järelevalvemenetluse algatamise või järelevalvemeetme rakendamise küsimus kaalutlusvigadeta ehk TA järelevalveametnik kaalutleb, kas on võimalik tagada, et kaitstava õigushüve kahjustus ei realiseeruks, pakkuda

kaitset õigushüvede kahjustamiste eest või jätkuva kahju korral hoida ära edasine kahju.

Tuleb märkida ka seda, et TA tegevus ei piirdu ainult järelevalvemenetlustega. Sageli tuleb kaebuse esitajale selgitada hoopis kehtivaid õigusakte, kiirabi töökorda jne.

3. *Kas Terviseamet, enne kui keeldus teabenõude täitmisest, kontrollis kui palju selliseid menetlusi/dokumente võib olla.*

Terviseamet kontrollis eelnevalt otsinguga ülalnimetatud DHS Delta dokumendisarjadest, kui paljude dokumentide pealkirjades ja sisus sisaldub sõna "kiirabi" (kõikides Tallinna Kiirabi puudutavades dokumentides ei ole alati asutuse täisnimetust). Otsingumootor andis alates 2019. aastast 828 sellist dokumenti. Kümne aasta kohta on selliseid dokumente erinevates sarjades eeldatavalt ca 2000 ja nendest tuleks ükshaaval välja selekteerida Tallinna Kiirabiga seonduvad. Järelevalvemenetlusega seotud dokumendid on eraldi sarjas ning sealt on võimalik vajalik kiiremini üles leida, sest menetlusdokumentide hulk nii suur ei ole.

4. *Juhul, kui ei kontrollinud, siis palun selgitada, mille alusel leiti, et tegemist on suure mahuga. Juhul kui kontrolliti, siis palju on umbkaudu dokumente, mida tuleks teabenõude korral läbi vaadata ja väljastada.*

Mahtu, mida otsingumootori kaudu kontrollisime, on selgitatud küsimusele nr 3 antud vastuses.

Täiendavalt selgitame, et Terviseamet läks 2019. aastal dokumendihaldussüsteemilt „Dora" üle uuele dokumendihaldussüsteemile „Delta". Avaldaja on oma teabenõudega taotlenud viimase 10 aasta dokumente Tallinna Kiirabi kohta, mis tähendab, et sellest ajavahemikust 6 varasema aasta dokumendid asuvad kuni 2019. aastani kasutuses olnud dokumendihaldussüsteemis „Dora". Nimetatud süsteem on küll kasutatav, kuid toimib ülimalt aeganõudvalt (aeglaselt) ja seetõttu on sellest dokumentide väljaotsimine äärmiselt ajamahukas. Eelnevast tulenevalt andis TA teabenõude esitajale 16.08.2022 ka vastuse, milles teatas, et teabenõude täitmine nõuab taotletava teabe suure mahu tõttu teabevaldaja töökorralduse muutmist.

Lisame infoks ka Terviseameti 2019-2022. aastate dokumentide kogumahud „Delta" alusel: 2019 a – 20 388; 2020 a – 36 031; 2021 a – 46 828; 2022 (31.okt seisuga) – 32 899.

ANDMEKAITSE INSPEKTSIOONI PÕHJENDUSED:

Juurdepääs avalikule teabele

AvTS § 3 lg 1 p 1 sätestab, et avalik teave on mis tahes viisil ja mistahes teabekandjale jäädvustatud ja dokumenteeritud teave, mis on saadud või loodud seaduses või selle alusel antud õigusaktides sätestatud avalikke ülesandeid täites. Antud juhul puudub vaidlus selles, et vaide esitaja poolt soovitud teabe/dokumentide puhul on tegemist avaliku teabega avaliku teabe seaduse mõistes.

Tulenevalt AvTS § 8 lg-st 1 võimaldatakse avalikule teabele juurdepääs, kas teabenõude täitmisega või teabe avalikustamisega.

AvTS § 23 sätestab teabenõude täitmisest keeldumise alused. Eelnimetatud paragrahvi lg 2 p 3 sätestab, et teabevaldaja võib teabenõude täitmisest keelduda, kui teabenõude täitmine nõuab taotletava teabe suure mahu tõttu teabevaldaja töökorralduse muutmist, takistab talle pandud avalike ülesannete täitmist või nõuab põhjendamatult suuri kulutusi**.**

Teabenõude täitmisest keeldumine

Edastatud dokumentidest nähtub, et vaide esitaja esitas 09.08.2022 Terviseametile teabenõude, milles palus väljastada andmed Terviseameti poolt Tallinna Kiirabis menetletud kaebuste tulemustest (menetlemise lõpetamise teade või muu dokument, kust on võimalik aru saada kaebuse sisu ja tulemus, milleni menetluse käigus jõuti) tagasiulatuvalt alates viimasest kaebusest kümne aasta kohta.

16.08.2022 keeldus Terviseamet teabenõude täitmisest suure mahu tõttu AvTS § 23 lg 2 punkti 3 alusel.

Keeldumist põhjendas Terviseamet järgnevalt: „*Terviseameti dokumendihaldussüsteemis ei ole kaebused asutuste kaupa süstematiseeritud. Seega tuleks Terviseametil otsida dokumendihaldussüsteemist välja kõik viimase 10 aasta jooksul esitatud kaebused ning seejärel teha kindlaks, missugused neist on seotud Tallinna Kiirabiga. Tallinna Kiirabiga seotud kaebuste puhul tuleks välja otsida dokument, kust on võimalik aru saada kaebuse sisu ja tulemus, milleni menetluse käigus jõuti. Arvestades asjaolu, et kaebused sisaldavad ka juurdepääsupiiranguga andmeid, tuleks neist teabenõude täitmiseks teha kõigepealt koopiad, siis katta kinni piiranguga andmed ning seejärel dokumendid uuesti skaneerida. Eeltoodust nähtuvalt oleks kõikide dokumentide välja otsimine ja piiranguga andmete kinni katmine äärmiselt töömahukas, vajaks töökorralduse muutmist ning takistaks Terviseametil talle pandud avalike ülesannete täitmist.*“

Vastuses inspektsiooni järelepärimisele on Terviseamet selgitanud, et *kaebuste järgselt algatatud menetlused registreeritakse sarjas 12.6 „Tervishoiuteenuste osutajatele sätestatud nõuete täitmise valdkonna järelevalveobjekti toimik“. Kiirabi teemat puudutavaid kaebusi, mille suhtes algatatakse menetlus, eraldi sarjas ei registreerita.*
Terviseametis (edaspidi TA) registreeritakse kaebused olenevalt sisust järgnevatesse sarjadesse: 5-6 Eriliigilisi isikuandmeid sisaldavad teabenõuded, selgitustaotlused, märgukirjad (sh avaldused, kaebused, taotlused jm pöördumised);
5-7 Teabenõuded, selgitustaotlused, märgukirjad (sh avaldused, kaebused, taotlused jm pöördumised);
6.1-10 Tervishoiuteenuste alane kirjavahetus (sh kodanike pöördumised);
6.2-1 Kiirabiteenuse osutamisega seotud kirjavahetus.

Järelevalvemenetluse alustamisel asutuse suhtes tõstetakse materjalid ümber sarja 12.6 „Tervishoiuteenuste osutajatele sätestatud nõuete täitmise valdkonna järelevalveobjekti toimik“ (Tallinna Kiirabi kohta eraldi toimikut ei ole). Lisaks on Terviseamet märkinud, et *järelevalvemenetlusega seotud dokumendid on eraldi sarjas ning sealt on võimalik vajalik kiiremini üles leida, sest menetlusdokumentide hulk nii suur ei ole.*

Vaide esitajale edastatud vastusest võib aru saada, et vaide esitaja poolt soovitud dokumentide leidmiseks tuleb läbi vaadata kõik 10 aasta jooksul Terviseametile edastatud kaebused. Samas Inspektsioonile edastatud vastusest saab Andmekaitse Inspektsioon aru selliselt, et kui kaebuse alusel algatatakse menetlus, siis tõstetakse need kaebused ümber sarja 12.6. Ehk siis inspektsioonile arusaadavalt soovis vaide esitaja kaebuste alusel algatatud järelevalvemenetluste tulemusi (menetlemise lõpetamise teade või muu dokument, kust on võimalik aru saada kaebuse sisu ja tulemus, milleni menetluse käigus jõuti), mis on registreeritud ühes sarjas ning nende leidmiseks ei ole vaja kõiki kaebusi läbi vaadata nagu on selgitatud vaide esitajale. Seega on vaide esitajale ja inspektsioonile edastatud vastused vastuolulised.

Tutvudes Terviseameti dokumentide sarjadega, siis meile arusaadavalt asuvad sarjas 12.6-1

järelevalvedokumendid kiirabiteenuse osutajate üle. Inspektsioonile arusaadavalt võimaldab Delta ka sarjapõhist otsingut. Seega ei ole inspektsiooni hinnangul vaja kõiki kaebuseid läbi vaadata, vaid piisab ainult sarjas 12.6-1 kaebuste läbi vaatamisest, mida ilmselt ei ole palju. Et neid kaebusi palju ei ole tõendab ka Terviseameti vastus, mille kohaselt 2021 aastal on Tallinna Kiirabi suhtes algatatud üks järelevalvemenetlus ja 2022 aastal on algatatud kaks menetlust. Et järelevalvedokumendid on eraldi sarjas ja et neid ei ole nii palju tuleneb ka Terviseameti vastusest, et *järelevalvemenetlusega seotud dokumendid on eraldi sarjas ning sealt on võimalik vajalik kiiremini üles leida, sest menetlusdokumentide hulk nii suur ei ole.*

Saame Terviseameti vastusest aru ka selliselt, et teabenõude täitmisest keeldumise põhjuseks oli see, et kuna ajavahemikul 2013-2019 oli Terviseametis kasutusel dokumendihaldussüsteem „Dora“, mis on vananenud ja toimib aeglaselt ehk teabe otsimine on aeganõudev. Kui dokumendiregistrist on dokumendid küll leitavad, st et ei pea sadu dokumente läbi lugema, kui dokumentide leidmine võtab süsteemi aegluse tõttu aega, siis annab AvTS 19 võimaluse teabenõude täitmise tähtaega pikendada kuni 15 tööpäevani. Sellisel juhul ei ole õiguspärane keelduda teabenõude täitmisest suure mahu tõttu. Kui aga dokumendihaldussüsteem „Dora“, mis oli kasutusel kuni 2019. aastani ei võimalda teha sarjapõhist otsingut ning soovitud dokumentide välja selgitamiseks tuleb tõepoolest sadu dokumente läbi lugeda, siis sellisel juhul on teabenõude täitmisest keeldumine suure mahu tõttu aktsepteeritav.

Kuna Terviseameti vastusest ei olnud Andmekaitse Inspektsioonile arusaadav, kas kuni 2019. aastani kasutusel olnud dokumendihaldussüsteemist ei ole vaide esitaja poolt soovitud dokumente sarja põhise otsinguga leida või on otsing lihtsalt aeglane. Seega tuleb Terviseametil vaide esitaja 09.08.2022 teabenõue uuesti läbi vaadata ning kas väljastada soovitud teave (vajadusel on võimalik teabenõude täitmise tähtaega pikendada kuni 15 tööpäevani) või kui keeldutakse jätkuvalt suure mahu tõttu siis selgitada, kas enne 2019. aastat kasutusel olnud dokumendihaldussüsteem ei võimalda teha sarjaotsingut ning milles suur maht seisneb, sh milliseid toiminguid tuleb teha soovitud dokumentide leidmiseks.

/allkirjastatud digitaalselt/
Elve Adamson
jurist
peadirektori volitusel